

安全理事会

Distr.: General
6 July 2018
Chinese
Original: English

加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处工作的报告

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2014 年 12 月 16 日主席声明(S/PRST/2014/27)提交的，其中安理会请秘书长提交年度报告，说明如何加强联合国同非洲联盟之间在非洲和平与安全问题上的伙伴关系，包括加强联合国驻非洲联盟办事处(联非办)的工作。本报告提供了最新资料，说明自 2017 年 8 月上次报告(S/2017/744)印发以来，两组织为加强伙伴关系所作努力以及联非办活动的最新情况，包括安理会第 2378(2017)号决议所反映的问题。

二. 联合国和非洲联盟战略伙伴关系

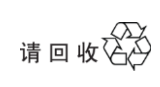
联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会

2. 联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会在加强非洲和平与安全问题合作方面取得了值得称赞的进展。2017 年 9 月 7 日和 8 日，两个机构的成员在亚的斯亚贝巴举行了第二次非正式联席会议和第十一次联合协商会议。我欢迎两个理事会承认两个组织之间战略伙伴关系的重要性，以及进一步加强这种伙伴关系的必要性。我还欢迎两个理事会的成员表示打算对非洲冲突地区进行联合访问，以便为联合或协调行动制定共同立场和建议。两个理事会的成员还认识到，两个组织的特别代表和特使向两个机构通报情况有助于加强协调与合作。在本报告所述期间，我的特别代表和特使或其副手向和平与安全理事会通报了中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、利比里亚、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹的局势以及防止灭绝种族的情况。

3 两个理事会第十一次联合协商会议的与会者还就非洲大陆最棘手的冲突局势，特别是索马里、南苏丹和乍得湖盆地的冲突和危机局势，表达了一致立场。

* 由于技术原因于 2018 年 7 月 12 日重发。

18-10295 * (C) 120718 120718





两个理事会的成员一致认为需要整合与建设和平有关的活动，认识到必须解决冲突的根源，并强调建设和平委员会同和平与安全理事会之间需要加强协调。

4. 和平与安全理事会对布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹进行了实地访问。这些实地访问得到了联合国的支持，使和平与安全理事会能够直接了解当地现实情况并在其决定中反映这些情况。安全理事会三个非洲非常任理事国仍是两个理事会之间的重要纽带，它们阐述了非洲对非洲大陆关切问题的看法和共同立场。安全理事会这些成员派代表参加和平与安全理事会的会议，秘书处和非洲联盟委员会则定期向安全理事会非洲成员通报共同关心的问题。

5. 如果联合国密切配合或支持非洲联盟和次区域组织的决定和承诺，联合国和非洲联盟在非洲和平与安全方面的集体行动将继续发挥最大效力。联合国、非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)在冈比亚和几内亚比绍的密切合作清楚地表明了这种联合行动的实效。我仍然致力于继续与非洲联盟和次区域组织合作，解决整个非洲大陆的冲突和政治危机。

联合国秘书处和非洲联盟委员会

6. 非洲联盟委员会主席穆萨 • 法基 • 穆罕默德和我继续把发展一种基于相互尊重和发挥相对优势原则的系统、可预测和战略性的伙伴关系作为优先事项，这种伙伴关系加强了安全理事会根据《联合国宪章》维护国际和平与安全的首要责任，同时也认识到区域组织根据《宪章》第八章发挥的重要作用。自《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》签署以来，联合国和非洲联盟伙伴关系开展了更密切的协作、更经常的信息交流和磋商以及协调一致的行动。2018 年 1 月在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟大会第三十届常会开幕式上，我重申了联合国对非洲会员国的坚定承诺。我记得，一年后，联合国和非洲联盟举行第一次首脑级年度会议，主席和我签署了联合框架，并签署了另一协定，即《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》。我指出，这种伙伴关系的基础是健全的人权和善政原则。两个组织都认识到和平与安全与发展之间关系的重要性，共同努力的重点必须是寻求可持续的政治解决办法。

7. 1 月，我出席了和平与安全理事会关于打击非洲跨国恐怖主义威胁的首脑会议，在会上我强调了采取持续、合作和协调一致的办法打击恐怖主义的必要性。随后，反恐怖主义办公室于 3 月对阿尔及尔和亚的斯亚贝巴进行了后续访问，与非洲联盟对应方接触，以制定一项谅解备忘录草案，推动在联合框架范围内开展反恐和防止暴力极端主义方面的协作和能力建设支助。

8. 非洲联盟和联合国第一次人权问题高级别对话于 4 月 24 日在亚的斯亚贝巴举行，非洲联盟委员会主席和联合国人权事务高级专员出席了对话。会上，两个组织同意加强在人权与和平与安全方面的合作，包括在妇女、和平与安全议程以及非洲联盟和平支助行动合规和问责框架方面的合作。

9. 过去一年，在妇女、和平与安全议程上的合作取得了进展。2018 年 5 月 16 日，和平与安全理事会核可了非洲联盟关于监测和报告非洲妇女、和平与安全议程的成果框架，该框架是在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联

合国开发计划署和国际伙伴的技术援助下制定的，应有助于促进性别平等和增强妇女权能。非洲妇女领袖网络继 2017 年 6 月在纽约举行第一次论坛后，在非洲联盟委员会的主持下，与联合国合作，在德国政府的支持下，于 4 月 24 日至 26 日在亚的斯亚贝巴举行了第二次非洲转型妇女领袖论坛。该网络通过了优先工作领域，包括促进妇女在和平与安全中的领导地位，动员政治支持以谴责冲突中的性暴力行径。2018 年 2 月 27 日，该网络发起了“网络之友纽约小组”，目的是动员会员国提供行动支持。该小组由加纳和德国共同主持，约有 40 名成员，来自非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲。

10. 联合国-非洲联盟和平与安全联合工作队第十三和十四次会议分别于 2017 年 9 月在纽约和 2018 年 1 月在亚的斯亚贝巴举行。在这些会议上，高级官员就非洲最紧迫的和平与安全挑战进行了广泛讨论，并审查了中非共和国和非洲之角、刚果民主共和国、几内亚比绍、马里和萨赫勒索马里以及南苏丹局势。会议强调了在执行联合框架方面建立互补性和发挥协同作用的重要性。会议还商定加强合作，支持包容各方、可信与和平的选举，并继续努力为非洲联盟的和平支助行动提供可持续和可预测的资金，包括通过联合国摊款。

11. 12 月 7 日和 8 日，秘书处和非洲联盟委员会的工作人员在亚的斯亚贝巴举行了第十一届联合国-非洲联盟预防和管理冲突年度协商会议。与会者加强了工作关系，交流了信息，制定了联合行动计划。联合国与非洲联盟之间接触增加，可见两个组织过去一年在加强伙伴关系方面取得了进展。

12. 此外，秘书处和非洲联盟委员会继续在外勤支助领域实施两个知识交流方案：2017 年 1 月启动的工作人员交流方案，以及非洲联盟委员会工作人员参加秘书处高级特派团领导和资源培训方案。

三. 联合国和非洲联盟的业务伙伴关系

非洲和平与安全面临的挑战和机遇

13. 非洲大陆的总体和平与安全局势基本未变。中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里和萨赫勒、索马里、南苏丹和乍得湖流域地区的冲突正在解决中，联合国、非洲联盟和区域经济共同体及区域机制等继续作出政治努力。政治过渡继续分裂本已脆弱的国家，并往往导致暴力。在西非，西非经共体、非洲联盟和联合国继续在布基纳法索、冈比亚和多哥开展工作。这三个组织还在 2017 年 10 月利比里亚选举期间和 2018 年 3 月塞拉利昂选举期间，联合了开展斡旋活动。

14. 和平与安全面临的根本结构性挑战仍是内部治理方面的主要弱点，包括法治、人权、基本服务提供、自然资源管理、气候变化影响和粮食不安全。这些弱点还因愈加不平等、腐败、侵犯人权、犯罪(包括跨境和国际犯罪)以及大片领土缺乏有效国家权力而加剧。最近签署的《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》表明，这两个机构重视以合作方式解决冲突根源。

15. 一些国家冲突的根源可能是由区域或全球因素造成的，特别是在基地组织和伊拉克和黎凡特伊斯兰国的附属组织利用当地因被边缘化而不满和国家机构薄弱的地方。气候变化对非洲和平与安全的影响越来越大，特别是在乍得湖流域、萨赫勒地区和非洲之角地区，当地已经脆弱的社区受到严重影响。联合国继续与各国政府、次区域组织和非洲联盟合作，应对这些复杂挑战。

16. 非洲联盟正在实施一项体制改革议程，旨在确保提高效力和效率。改革议程的一个关键目标是使非洲联盟与 2017 年 1 月第二十八届国家元首和政府首脑会议商定的战略优先事项保持一致，并实施非洲联盟自筹资金的模式。改革应使非洲联盟能够更有效地与联合国和其他组织合作，应对非洲大陆的和平与安全挑战。

17. 2018 年 1 月至 3 月，非洲联盟审议了旨在加强区域一体化和促进经济发展的三个旗舰项目，即 3 月在基加利通过的《非洲大陆自由贸易区协定》及其相关议定书；《建立非洲经济共同体条约关于人员自由流动、居住权和创设权的议定书》及其执行路线图草案；以及关于建立非洲单一空运市场的决定。我赞扬非洲领导人采取这些重要举措。

预防冲突和建立和平方面的伙伴关系

18. 联合国继续与非洲联盟和区域经济共同体及区域机制在预防冲突和缔造和平方面开展合作。最近的经验证实，这些举措的成功在很大程度上取决于区域组织和国际社会对和平进程的积极支持和参与。

19. 例如，西非预防冲突和保持和平的努力大体上是成功的。西非经共体在加纳总统纳纳•阿库福-阿多的领导下，积极参与解决多哥的政治局势。在几内亚比绍，西非经共体对被认为阻碍执行西非国家经济共同体解决几内亚比绍政治危机路线图的《科纳克里协定》的 19 人实施制裁。《科纳克里协定》的 19 人实施了制裁。西非经共体的调解促成了突破性进展，4 月 16 日有关各方协商一致任命了总理。在马里和萨赫勒，非洲联盟制定了萨赫勒战略，邀请联合国和其他利益攸关方推动共同分析和战略，以通过多种途径解决影响萨赫勒的众多结构性问题。3 月 28 日和 29 日在努瓦克肖特举行的萨赫勒问题战略协商会议，由非洲联盟共同主办，联合国常务副秘书长出席了会议，与会者认识到，该区域的暴力、冲突和恐怖主义只有通过解决根源问题才能结束，这些问题包括缺乏获得基本权利、服务和经济机会的机会，以及社会经济排斥、边缘化、歧视和腐败。这一目标也是联合国萨赫勒综合战略的基石。联合国和非洲联盟在萨赫勒战略部长级协调平台下，为进一步协调和统一萨赫勒战略继续进行了合作。该平台是该区域拥有的最高政治和行动机制，负责确保各项萨赫勒倡议和战略的一致性。

20. 在利比亚，联合国也与非洲联盟密切合作。1 月 16 日，非洲联盟主席和我的利比亚问题特别代表兼联合国利比亚支助团团长发表联合声明，强调两个组织之间要采取协调办法。他们还一致认为，两个组织应共同努力，促进利比亚人达成共识，以统一机构并组建包容各方的国家政府。4 月 17 日，我的特别代表参加了非洲联盟利比亚问题特设高级别委员会第五次会议。该委员会承认联合国利比亚支助团正在发挥的作用，并重申加强两个组织之间的合作以支持自由、公正和可

信的选举的重要性。在 4 月 30 日开罗举行的利比亚问题四方会议上，我的特别代表会见了代表非洲联盟利比亚问题高级代表贾卡亚•基奎特出席会议的非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表皮埃尔•布约亚。5 月 29 日，我的特别代表在法国总统埃马纽埃尔•马克龙在巴黎主持的与利比亚政治领袖的会议上，会见了若干非洲会员国的代表和担任非洲联盟利比亚问题特设高级别委员会主席的刚果总统萨苏•恩格索。会上，利比亚与会者承诺在 2018 年底前举行选举。此外，联合国还与非洲联盟和欧洲联盟合作，协助逾 15 000 名滞留移民和 1 300 名难民自愿回返。

21. 在南苏丹，联合国和非洲联盟继续支持政府间发展组织(伊加特)领导的旨在结束敌对行动和重振可持续和平路线图的重振协议高级别论坛。5 月举行的第三阶段会谈试图在各方之间就治理和安全等关键问题达成妥协。伊加特为缩小各方在这些问题上的立场差距，作出了值得赞扬的努力，包括为此开展穿梭外交和近距离间接会谈。南苏丹教会理事会在最近一轮会议期间参与了推动南苏丹境内利益攸关方的谈判，也是在各方之间建立信任和信心并促成妥协的值得注意的尝试。5 月 31 日，伊加特部长理事会举行会议，授权调解方根据最近磋商确定的共同立场，展开另一轮近距离间接会谈。联合国、非洲联盟和伊加特敦促各方利用下一轮会谈，就治理和安全等悬而未决的问题进行建设性接触，打破僵局。我欢迎和平与安全理事会继续参与，4 月 15 日至 19 日的实地访问表明了这一点，当时访问团与联合国南苏丹特派团以及政府和民间领袖进行了广泛讨论。和平与安全理事会代表团表示全力支持伊加特正在进行的和平努力，并强调所有和平倡议必须相辅相成。三个组织还强烈谴责持续公然违反 12 月签署的新的《停止敌对行动协定》。为此，非洲联盟、伊加特和安全理事会重申决心对执意破坏和平的个人采取惩罚措施。

22. 在布隆迪，对东非共同体领导的布隆迪人之间对话缺乏进展的关切依然存在。限制基本自由、任意逮捕、拘留和杀人的现象仍在继续。为共同努力帮助布隆迪利益攸关方找到解决政治危机和由此产生的人道主义局势的可持续办法，我的布隆迪问题特使于 2017 年 11 月和 12 月以及 2018 年 1 月和 3 月前往亚的斯亚贝巴，与非洲联盟委员会主席和非洲联盟和平与安全事务专员进行磋商。由东非共同体、非洲联盟和联合国组成的联合技术工作组于 2017 年 9 月、11 月和 12 月举行会议，为对话会议铺平道路。我的特使将继续与东非共同体和非洲联盟探讨推动和平进程的备选方案。

23. 在刚果民主共和国，我欢迎在实现重要选举里程碑方面继续取得进展，尽管各政治行为体对执行 2016 年 12 月 31 日政治协议所载建立信任措施一直存疑。从联合国和非洲联盟的联合或一致声明来看，伙伴之间继续合作与协调仍然至关重要。东部数十万刚果公民因武装团体袭击逃离家园，安全和人道主义局势仍然令人严重关切。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团继续与刚果当局合作，应对该国面临的严重安全挑战。联合国和非洲联盟与南部非洲发展共同体(南共体)等其他区域机构一道，继续执行大湖区问题国际会议的《大湖区稳定、安全

与发展公约》以及《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。2 月 26 日和 27 日，在纪念该《框架》五周年之际，我的大湖区问题特使和非洲联盟在亚的斯亚贝巴召开了一次研讨会，评估《框架》承诺的执行情况，并就如何创造新的势头和促进利益攸关方更大的自主权提出具体建议。

24. 在喀麦隆，我越来越关注该国西北和西南地区的危机。联合国呼吁开展包容各方的对话，寻求危机的持久解决办法，并表示愿意支持各国在宪法框架内的权力下放努力。预防冲突的努力由我的中部非洲问题特别代表和联合国国家工作队牵头，旨在避免该国政治危机的加深和暴力的进一步加剧。需要包括中部非洲国家经济共同体 和非洲联盟在内的国际社会进一步努力预防冲突，以解决危机。

25. 最后，我的非洲联盟特别代表与非洲联盟协调，对科摩罗和马达加斯加进行了斡旋访问，与政府、反对派、民间领袖、南共体代表和其他相关利益攸关方接触，支持采取措施避免政治危机和暴力。4 月 27 日之后，我的马达加斯加问题特别顾问继续密切参与联合国-非洲联盟在马达加斯加的工作，作为国际社会促进马达加斯加主导的对话努力的一部分。

在维持和平及和平支助行动中的伙伴关系

26. 联合国维持和平行动目前有一半部署在非洲。由于政治优先是联合国方针的标志，与非洲联盟的战略伙伴关系已促使在非洲大陆的维持和平行动加大支持共同愿景的努力。主管维持和平行动副秘书长和非洲联盟和平与安全事务专员 4 月份对中非共和国和苏丹进行的联合实地访问就是例证。他们随后就这一访问向非洲联盟和平与安全理事会以及之后向联合国安理会作的联合通报进一步表明，我们两个组织的互补性如何有利于实地行动。联合国维持和平特派团既不适合也没有能力参与反恐行动，而非洲大陆的区域行为体在此类行动中继续发挥更大的作用。

27. 在苏丹，联合国和非洲联盟继续通过非洲联盟-联合国达尔富尔特派团(达尔富尔混合行动)支持和平与稳定。联合国继续支持非洲联盟高级别执行小组，该小组正在领导振兴和平进程的努力。根据 4 月份对达尔富尔混合行动进行的联合战略审查，非洲联盟委员会主席和我于 6 月 1 日向安理会提交了一份联合特别报告，建议修订关于混合行动的构想。两个组织还继续共同努力，通过联合国阿卜耶伊临时安全部队，推动解决南苏丹和苏丹之间悬而未决的边界问题。

28. 在中非共和国，联合国包括中非共和国多层面综合稳定团支持非洲联盟牵头的非洲和平与和解倡议，包括提供后勤和调解专门知识。这一支柱促进了国家一级的对话，并支持了政府在地方一级开展和解进程。与消除上帝抵抗军区域合作倡议的合作也在继续。乌干达和美国部队撤出后，联合国与非洲联盟合作，于 2017 年 11 月在乌干达恩德培和 2018 年 3 月在亚的斯亚贝巴协助召开了两次区指挥官会议，以防止上帝军和其他武装团体继续利用安全真空。

29 在马里和萨赫勒，继安理会通过欢迎部署萨赫勒五国集团联合部队的第 2359(2017)号决议之后，非洲联盟在联合国支持下，于 10 月份对联合部队总部进

行了一次访问，以评估建立联合部队的进展。为建立多国部队总部提供了战略指导，并评估了非洲联盟和其他伙伴可以提供的援助。根据授权联合国马里多层面综合稳定团向联合部队提供具体支助的第 2391(2017)号决议，为落实这种支助作出了技术和财政安排。4 月，和平与安全理事会将联合部队的任务期限再延长一年。在马里，联合国、非洲联盟、欧洲联盟和西非经共体作为阿尔及利亚领导的国际调解小组成员，通过协议监测委员会支持马里各方执行马里和平与和解协议。

30 在 12 月 4 日于摩加迪沙举行的索马里安全会议上，索马里联邦政府介绍了索马里国民军行动准备情况评估的结果，评估结果显示，国民军目前面临从非洲联盟驻索马里特派团手中接过安全责任的挑战。索马里联邦政府认识到迫切需要建设国民军的能力，并制定切实可行的计划，将国家安全责任从非索特派团移交给国民军，因此在非索特派团等国际伙伴的支持下，制定了过渡计划。索马里联邦政府、联邦成员州和国际伙伴重申承诺支持执行该计划，包括 5 月 2 日在布鲁塞尔举行的高级别安全会议上。关于非索特派团的供资问题，我的特使让-马里·盖埃诺和非洲联盟委员会主席的特使拉姆丹·拉马姆拉与非索特派团各主要伙伴进行了磋商，以确定今后为非索特派团供资的可行办法。两位特使于 4 月初向秘书长和主席提交了报告；报告随后转递给联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会，并与过渡计划一道用于指导非洲联盟-联合国对非索特派团的联合审查。5 月 11 日至 19 日，在非索特派团所有警察和部队派遣国以及国际伙伴的参与下，进行了联合审查。秘书长关于其成果的信将发给安全理事会，以促进安理会关于延长非索特派团任务期限的讨论。

31. 乍得湖流域委员会在非洲联盟和国际伙伴的协助下，继续支持多国联合特遣部队打击“博科圣地”组织的努力。11 月至 5 月，举行了两次主要会议，通过制定乍得湖地区稳定战略，以解决冲突的根源。我的中部非洲问题特别代表以及西非和萨赫勒问题特别代表在各自联合国国家工作队的支持下，主张制定一项全面的区域联合战略，解决危机的根源。目前还与世界银行和非洲开发银行等金融机构合作，努力确保人道主义和发展方案拟订工作之间建立更密切的联系。

建设和平和法治方面的伙伴关系

32. 9 月 18 日，联合国和非洲联盟签署了为支持在非洲建设和平和保持和平的努力而加强合作的谅解备忘录，朝着执行《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》的方向迈出了具体一步。12 月 7 日，建设和平委员会与和平与安全理事会在亚的斯亚贝巴举行年度会议，与会者表示支持加大对预防冲突、善治、人权和民族和解的重点关注。与会者还特别指出，必须加强协调，以更好地消除冲突根源，包括努力应对建设和平方面日益增加的跨国和跨界挑战。主管建设和平支助事务助理秘书长重点介绍了在建设和平基金支持下、成功地在各项目上取得成果的重要国别举措和跨界举措，这些项目旨在加强过渡期正义机制、司法部门和安全部门改革、政治对话和调解、增强青年和妇女权能工作以及反对暴力极端主义和激进化的社区方案。

33. 联合国和非洲联盟还在关键的法治和安全机构领域开展协作。根据非洲联盟到 2020 年平息非洲枪声实际步骤总路线图，联合国通过提供支助和咨询，协助

和平与安全理事会提出关于宣布 2020 年之前每年 9 月为“非洲大赦月”的建议，以“收缴非法拥有的武器和军火”，并协助制定非洲联盟关于在其和平支助行动中有效管理武器弹药的指导意见。此外，联合国和平与裁军非洲区域中心还协助中部非洲国家加强有效执行关于轻小武器管制的《金沙萨公约》的能力。

34. 在非洲联盟解除武装、复员和重返社会业务指导说明制定完成后，联合国继续支持根据非洲联盟相关能力方案，对东非常备军进行部署前培训，并就非洲各地的解除武装、复员和重返社会培训作出规划。此外，联合国还支持非洲联盟为博科圣地前相关人员的筛查、起诉、改造和重返社会工作制定区域战略。

35. 3 月 14 日，欧洲联盟和欧洲安全与合作组织协同联合国、非洲联盟和日内瓦民主管制武装力量中心，在布鲁塞尔举办了关于制定安全部门改革多边办法的讲习班。6 月 4 日至 8 日，非洲联盟与联合国合作，协助在亚的斯亚贝巴为马达加斯加安全部门官员举办宣传讲习班，以使该国在这一领域取得更多进展。

36. 联合国和非洲联盟继续执行 2017 年《关于地雷行动的谅解备忘录》。联合国为执行非洲联盟地雷行动和战争遗留爆炸物战略框架及其弹药安全管理试点项目提供了技术指导和支助。联合制定的安全信息规程以 5 种语文分发给非洲联盟和平支助行动和成员国的军事人员。联合国还在布基纳法索参与了简易爆炸装置威胁评估，并在几内亚比绍和马拉维开展了地雷行动干预。

37. 2017 年 10 月，非洲联盟、联合国、各区域经济共同体和区域机制以及其他伙伴对埃塞俄比亚和赞比亚单派警察进行了部署前试点培训。此外，联合国还协助制定了针对非索特派团的警察部署前培训教材。2017 年 12 月 4 日，非洲联盟还在亚的斯亚贝巴参与开办了第一期高级女警长课程，以便帮助她们为在联合国和非洲联盟和平支助行动中发挥领导作用做好准备。非洲的第二期此类课程于 5 月 3 至 9 日在达喀尔开办。非洲联盟还参与了联合国警察规划人员课程。2018 年 1 月，非洲联盟防务、安全和安保专门技术委员会通过了和平支助行动国际警务政策。联合国-非洲联盟伙伴关系在联合培训和课程编制方面继续得到发展。联合国为制定 13 份非洲联盟警察指导文件提供了专家咨询。

四. 对非洲联盟和平支助行动的支助

和平基金落实的最新情况

38. 安全理事会在第 2378(2017)号决议中回顾，非洲联盟大会在 2015 年 1 月第二十四届常会上承诺为其和平与安全工作、包括和平支助行动的费用提供 25%的经费。安全理事会还表示打算进一步考虑可采取哪些实际步骤和在哪些必要条件下建立一机制，以便经安全理事会授权、由非洲联盟主导的和平支助行动可根据个案情况由联合国摊款提供部分经费。非洲联盟采取步骤，推动落实和平基金。自我上次报告以来，非洲联盟大会在 1 月第三十届常会上通过了《关于加强和平基金治理和管理架构的文书》，为设立董事会、执行管理委员会和独立评价小组，以及征聘基金管理人与和平基金秘书处工作人员铺平道路。

39. 截至 2018 年 6 月，非洲联盟成员国已向和平基金捐款 4 570 万美元，这是该基金自 1993 年设立以来收到的最高捐款数额。为在 2021 年前实现非洲联盟大会 2016 年 7 月决定中所设目标，即和平基金所得捐款达到 4 亿美元，非洲联盟成员国在 2017 年和 2018 年每年分摊 6 500 万美元，在 2019 年至 2021 年期间每年分摊 9 000 万美元。

40. 2018 年，非洲联盟的一个关键目标是加快和平基金治理和管理架构的落实。和平与安全理事会在 5 月 2 日举行的第 770 次会议上，请非洲联盟委员会主席在 2018 年 6 月中旬前任命和平基金董事会成员。和平与安全委员会还请非洲联盟委员会主席在 2018 年 9 月前制定和平基金财务与采购细则和条例，拟定标准作业程序和手册，设立执行管理委员会，并开始征聘和平基金秘书处工作人员。第二个关键目标是，和平基金问题高级代表唐纳德•卡贝鲁卡加强与非洲联盟成员国和外部伙伴的外联和接触。

制定合规框架的最新情况

41. 为非洲联盟和平支助行动制定国际人道主义法守法框架以及人权、行为和守纪框架仍然是伙伴关系的优先事项，也是加强问责制、透明度和保护人权的必要方面。秘书处根据安全理事会第 2320(2016)和 2378(2017)号决议，与非洲联盟委员会密切合作，制定合规框架的关键组成部分。

42. 这些协同努力取得了重要成就。关于防止和应对性剥削和性虐待的行为和纪律政策已经定稿。目前正在制定作为部队派遣国准则一部分的人权筛查指导意见与核证说明，以确保部署到非洲联盟和平支助行动的人员没有侵犯人权的记录。

43. 其他举措包括编制《非洲联盟综合保护平民培训标准》，使和平支助行动人员熟悉国际人道主义法、人权、儿童保护、拘留问题以及在和平支助行动背景下为妇女提供具体保护措施的规则和标准。3 月和 4 月，非洲联盟还向非索特派团和多国联合特遣部队派出评估团，以查明在加强非洲联盟和平支助行动方面存在的差距和经验教训。2017 年 11 月，联合国和非洲联盟联合举办了非洲联盟和平支助行动问责机制讲习班，以确定在监督和运行侵犯人权问责机制方面的良好做法和后续步骤。2018 年 5 月，联合国协助非洲联盟代表参与联合国外地特派团行为和纪律人员持续学习方案。这一协作有助于合规和问责框架的持续发展。

44. 非洲联盟委员会还侧重于使合规架构和机制在特派团一级和总部内落实。非洲联盟设立了合规小组，该小组成员是在人权、行为和纪律方面发挥机构作用的部门代表。非洲联盟努力加强其授权和批准的特派团的合规情况，为此尤其采取了以下措施：在非索特派团增派 3 名人权干事；启动修订和统一非索特派团调查委员会标准作业程序的进程；寻求核准非索特派团关于向其行动受害者所付惠给金和专项资金的标准作业程序；支持多国联合特遣部队制定全特派团的保护平民战略。

加强作为和平支助行动总体框架的非洲常备军战备状态的最新情况

45. 据报告，非洲常备军的 4 个区域常备旅在使该部队投入运作方面取得进展。2017 年，为确定区域常备军的准备情况，开展了一次独立核查、确认和验证活动，联合国以观察员身份参加。虽然在授权、筹资和后勤支助以及进一步发展文职人员和警察能力方面还需要做更多工作，但此次活动的报告证实了非洲常备军的战备状态。该报告于 1 月 29 日获第三十届国家元首和政府首脑会议核可，会议请所有利益攸关方支持非洲常备军投入全面运作，协调与非洲快速应对危机能力有关的活动以及与非洲常备军框架的临时联盟，以便在未来进行部署。

46. 非洲联盟委员会更新了马普托战略工作计划(2016-2020 年)，包括独立核查工作报告中的建议，以协助促进对非洲常备军的持续监测和评价。非洲联盟委员会还在审查非洲常备军目前的准则，以将其发展为和平支助行动准则和非洲常备军构想。

47. 为制定与使用非洲常备军有关的全面法律框架，目前正在与各区域经济共同体和区域机制接触，以商定协调一致的政治决策和授权程序。非洲联盟委员会发布了 2018-2020 年非洲常备军培训指令，作为非洲联盟委员会为制定非洲常备军规划、管理和培训能力活动所作努力的一部分。还指示相关区域经济共同体和区域机制每年至少开展 2 次大陆一级和区域一级的活动。

48. 非洲联盟委员会编写了共同费用文件，详细说明了在和平基金下预计将由非洲联盟提供和资助的支助类别。该文件指导了非洲联盟委员会推动非洲联盟和平支助行动的规划、快速部署和维持工作，并在 1 月举行的防务、安全和安保专门技术委员会第十次会议上获得核准。

49 最后，非洲联盟在发展后勤能力方面取得进展，包括建立大陆后勤基地和非洲常备军战略空运能力。大陆后勤基地于 1 月 5 日在喀麦隆杜阿拉成立后，工作重点是使其作为非洲常备军的关键推进手段投入运作，同时部署开办小组并着手制定标准作业程序。非洲联盟委员会还在推动设立和运作用于协调战略空运行动的大陆调度中心，以及 5 个次区域的区域调度中心。

制定报告框架的最新情况

50. 注意到两个组织必须具有灵活性和自主权，以及秘书处几十年来所制定的完善报告框架，目前正在与非洲联盟合作制定报告框架，同时考虑到两个组织的互补流程和独特差异。

51. 正如和平与安全理事会 5 月 2 日公报所重点指出的那样，非洲联盟委员会主席设立了和平基金运作和非洲联盟-联合国伙伴关系问题部门间工作队，以确保为非洲联盟授权或批准的和平支助行动提供可预测和可持续的资金。将继续与工作队讨论在就任务执行和问责进行信息共享和报告时采用的方式、格式、内容和频率，涉及联合国秘书处与非洲联盟委员会之间的报告，以及秘书处和非洲联盟委员会向两个理事会的报告。

52. 关于在干预行动部分或全部由联合国摊款供资情况下的信托报告问题，已与非洲委员会商定，适用《联合国财务条例和细则》以及联合国财务和预算程序及标准报告框架。这将包括正式的成果预算和预算执行情况报告、财务报告、合规和审计。

53. 我关于授权和支助非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告(S/2017/454)载有联合国为非洲联盟和平支助行动提供支助的拟议筹资模式。这些模式包括向信托基金自愿捐款、联合筹资和预算编制、支助办事处模式、混合特派团联合筹资以及直接向非洲联盟提供补助金。若要对筹资机制提供全面支助，则联合国各机关必须采取协调一致的办法。虽然安全理事会核可了包括可能的一揽子支援计划在内的任务规定，但筹资报告框架仍属于联合国大会的职权范围。启动上述供资模式之一需要预先准备，尤其包括确定每个模式的具体筹资方式和预算编制流程，以及关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策在每种情况下的适用方式。

五. 与其他区域组织和安排的伙伴关系

54. 各区域经济共同体和区域机制往往最先发现即将发生冲突的预警迹象，而且从预防冲突中受益最多。它们是联合国促进对话与和解、对冲突各方施加影响以确保执行和平协定、打击恐怖主义、防止暴力极端主义和解决移民问题的重要伙伴。与此同时，最近的经验表明，区域利益和与各方的邻近程度也可能导致预防和解决冲突的努力复杂化，这凸显了有效的伙伴关系对于两个组织与各区域经济共同体和区域机制及早接触，就冲突取得共识并制定协调一致的应对措施，具有重要意义。

55. 2017 年 9 月 20 日，我在大会期间会见了非洲联盟委员会主席和欧洲联盟外交与安全政策高级代表，以讨论三边合作问题，并确定新的协作领域。在非洲联盟-欧洲联盟峰会期间又举行了一次会议，与会者还包括欧洲联盟委员会主席。这次峰会于 11 月 29 日和 30 日在科特迪瓦举行，会上讨论了利比亚境内的移民和难民情况，各方商定设立非洲联盟、欧洲联盟和联合国联合工作队，协助人们自愿返回原籍国以及重新安置需要国际保护者。12 月 4 日，该工作队在亚的斯亚贝巴正式成立。12 月 14 日，工作队在布鲁塞尔开会，讨论具体举措和行动。2018 年 2 月 22 日，三个组织的高级别评估团访问的黎波里，评估取得的进展，并加强与利比亚当局的合作，以共同应对移民和保护方面的挑战。2017 年 11 月 28 日至 2018 年 5 月 30 日，共 13 919 人在移民组织自愿人道主义回返方案下获得援助。联合国还与非洲联盟及其利比亚问题特设高级别委员会，以及包括欧洲联盟和阿拉伯国家联盟在内的其他区域组织密切合作，应对利比亚的政治、安全和人道主义挑战。

56. 此外，联合国和欧洲联盟还为马里 2018 年 7 月选举的筹备工作提供支助。从更广泛的意义上说，欧洲联盟还是联合国在萨赫勒地区的重要伙伴(包括为此向萨赫勒五国集团联合部队提供资金)，以及在索马里为非索特派团提供支助的重要伙伴。

六. 联合国驻非洲联盟办事处的活动

57. 联非办继续与非洲联盟密切合作，加强协作和统一行动。联非办是加强与非洲联盟战略和业务伙伴关系的重要渠道，提供持续的政治参与、实务和技术支助，并促进决策方面的意见统一，包括安全理事会与和平与安全理事会之间的意见统一。通过与非洲联盟委员会高级领导定期磋商，加强了与非洲联盟以及各区域经济共同体和区域机制的前瞻性联合行动。我的驻非洲联盟特别代表继续宣传，在制定协调一致的预防和管理冲突战略时，对冲突局势达成共识并进行联合分析具有重要意义。

58. 我的驻非洲联盟特别代表还与非洲联盟委员会协调并与南共体协商，在 2017 年 10 月和 11 月以及 2018 年 2 月对科摩罗进行预防外交访问，以支持全国对话进程，并在 10 月和 3 月对马达加斯加进行预防外交访问，以协助营造有利于和平举行总统和议会选举的环境。联合国-非洲联盟联合发布的信息强调，有必要采取协商一致、透明和包容各方的办法，打破政治僵局，避免与选举有关的暴力。特别代表还进一步开展政治接触，以支持非洲联盟努力制定共同区域战略，包括为此在 3 月访问苏丹。

59. 由于联非办开展的倡导和协调工作，联合国和非洲联盟特别代表更加频繁地向两个理事会联合通报情况，并在共同关心的领域参与协调一致的调解和斡旋活动。联非办向和平与安全理事会进行了 45 次情况通报，阐述了联合国对新出现和正在发生的危机的立场，并协助我的特别代表和特使通报情况。两个组织还发表了联合声明，表明它们在支持政治进程和解决政治危机方面保持一致。除提供实务支助外，联非办还协助和平与安全理事会和非洲联盟委员会主席实地访问索马里、南苏丹和萨赫勒地区，并为前往非洲联盟的访问团提供后勤支助。

60. 联非办继续通过提供专家技术咨询，并通过促进联合国总部和其他实体提供机动能力，支持实施非洲和平与安全架构各机制。这些活动包括：6 月 4 日至 8 日在纽约为和平与安全理事会专家委员会举办关于安全理事会工作和程序的讲习班；4 月 12 日和 13 日在内罗毕举办关于将暴行罪指标纳入大陆预警系统的讲习班；联非办参与在智者小组架构下新设的妇女调解人网络(预防冲突与和平调解非洲妇女网络，亦称“妇女智者”)的成立会议，分享调解方面的最佳做法。此外，联非办还与非洲联盟合作，通过工作一级的互动协作，在预防和管理冲突方面提供技术支助。

61. 联非办通过参与行动评估、实施规划、能力准备评估、联合审查和行动构想审查，提供技术咨询，以支助非索特派团。联合国索马里援助团、联合国索马里支助办公室和联非办之间相互协调，确保就联合国对非索特派团的支助等问题传达共同的信息和立场。

62. 联非办还支持对非洲联盟授权的其他和平支助行动进行规划和管理，包括在 2017 年 7 月为设立萨赫勒五国集团联合部队总部进行联合评估。还通过参与旨在精简非洲联盟额外支助的乍得湖流域委员会和非洲联盟联合指导委员会会议，向多国联合特遣部队提供咨询。联非办积极参与了 2017 年 7 月至 10 月在 5 个非

洲常备军区对区域常备军快速部署能力进行的核查任务，并为 2018 年 1 月设立大陆后勤基地和发展战略空运能力提供专门知识。此外，联非办还参与了由非洲联盟牵头的贝宁、布基纳法索、喀麦隆、几内亚比绍、马里、尼日利亚和索马里评估团，从而推动制定了弹药安全管理和减轻简易爆炸装置威胁的标准。

七. 意见和建议

63. 联合国和非洲联盟继续优先发展基于相互尊重、共同价值观和比较优势的系统性、可预测战略伙伴关系。这种伙伴关系可确保采取更加协调、一致和有效的举措，防止、解决和处理非洲日益复杂的和平与安全挑战。我欢迎在伙伴关系方面取得的进展，特别是两个组织的特别代表和特使向两个理事会联合通报情况、高级官员进行联合实地访问以及秘书处与非洲联盟委员会加强协作的趋势。我欢迎两个理事会的成员表示打算在不久的将来进行联合实地访问，以促进制定共同立场和建议。

64. 非洲和平与安全当前面临的威胁正在对联合国、非洲联盟以及各区域经济共同体和区域机制提出新的要求。非洲国家相互团结之时，非洲大陆的政治危机便得到成功处理，暴力冲突便得到成功预防或缓解，这使得非洲联盟和联合国有可能为预防冲突和保持和平的努力提供支助。两个组织必须继续与各区域经济共同体和区域机制以及邻国密切合作，应对非洲大陆的冲突，确保发布信息的一致性，统一立场和行动。

65. 作为“为维持和平采取行动”倡议的一部分，各区域组织将在集体应对维持和平方面现有挑战的过程中发挥核心作用。我打算特别让非洲联盟参与就相互作出的维持和平承诺拟定宣言的进程，2018 年晚些时候将邀请会员国签署这项宣言。

66. 非洲联盟在加强预防和解决冲突的能力方面，包括在和平支助行动中，继续取得值得赞扬的进展。非洲联盟成员国正在努力实现自力更生，它们提供了自 1993 年和平基金设立以来最高数额的捐款。我欢迎安全理事会在第 2378(2017)号决议中表示打算进一步考虑可采取哪些实际步骤建立一机制，以便由非洲联盟主导的和平支助行动可由联合国摊款提供部分经费。本报告第四节所载的最新情况为继续讨论这一问题提供了基础。秘书处将进一步与非洲联盟委员会和平基金运作和非洲联盟-联合国伙伴关系问题部门间工作队互动协作，以确保为非洲联盟授权或批准的和平支助行动提供可预测和可持续的资金。按照安理会在第 2320(2016)和 2378(2017)号决议中提出的要求，我打算与大会更详细地探讨关于授权和支助非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告(S/2017/454)第四节概述的筹资备选方案。

67. 在非洲联盟和平支助行动的合规框架方面取得真正进展，仍是一项长期和渐进的工作，将需要非洲联盟和联合国领导层继续作出坚定承诺，包括需要非洲联盟委员会保持相关能力，以及能够在现有行动中取得切实进展。这还需要会员国和相关伙伴作出同等程度的承诺。

68. 联合国和非洲联盟正在进行的改革为重新调整秘书处和非洲联盟委员会，以便更好地应对当今的和平与安全挑战，提供了机会。资源有限，需求仍然巨大。提升创造力并发挥各机构的比较优势正在变得至关重要。两个组织的努力必须以加强多边主义的坚定承诺为基础，同时认识到其共同命运在于加强国际合作，应对非洲面临的、影响世界其他地区的复杂挑战。在这方面，我仍然坚定地致力于在整个非洲大陆深化与非洲联盟的伙伴关系，包括与各区域经济共同体和区域机制、会员国、私营部门和民间社会的伙伴关系。

69. 联非办是联合国与非洲联盟之间的沟通渠道和主要对话机构。联非办与非洲联盟官员之间的互动协作对于加强联合国和非洲联盟伙伴关系的努力至关重要。在履行这一重要职责时，我始终铭记有必要根据伙伴关系日益增长的要求，审查和强化联非办。今后几个月，我打算按照安全理事会第 2320(2016)号决议的要求开展评估，并在我提交安理会的下一次报告中报告评估结果。

70. 我赞扬非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德发挥领导作用，并坚定不移地致力于与联合国的伙伴关系以及更广泛的多边主义。我还向非洲联盟及其成员国以及各区域经济共同体和区域机制表示感谢，感谢它们持续开展合作，应对非洲的和平与安全挑战。最后，我还要感谢我的驻非洲联盟特别代表海尔·门克里欧斯、联非办工作人员，以及所有致力于推动非洲和平、安全与发展的联合国和非洲联盟实体工作人员。